MEL.Gr.8°
72 (5)

FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES
BIBLIOTHÈQUE

BIBLIOTHEQUE FNSP
1 252 516

Til. gr. 8° 72 5

DOCUMENTS

CONCERNANT UN CONFLIT

ENTRE LES GOUVERNEMENTS DE RUSSIE ET DE FINLANDE.

Til. gr. 8° 72 5

HELSINGFORS 1909,
J SIMELII ARFVINGARS BOKTRYCKERIAKTIEBOLAG.

DOCUMENTS

CONCERNANT UN CONFLIT

ENTRE LES GOUVERNEMENTS DE RUSSIE ET DE FINLANDE.

HELSINGFORS 1909,
J SIMELII ARFVINGARS BOKTRYCKERIAKTIEBOLAG.

AVANT-PROPOS.

D'après les lois fondamentales de la Finlande, les organes du gouvernement finlandais sont placés en relations immédiates avec la personne de l'Empereur, en sa qualité de Grand-Duc de Finlande. A l'exception des questions purement militaires, toutes les affaires finlandaises dont la décision revient au Souverain lui-même lui sont rapportées par le Ministre-secrétaire d'Etat de Finlande, placé à la tête du service, établi à Saint-Pétersbourg, qui porte le nom de »Secrétariat d'Etat de Finlande».

Le Ministre-secrétaire d'Etat devait, dans les cas où des projets de loi finlandais étaient connexes aux intérêts de l'Empire de Russie, les communiquer au Conseil des ministres russe, dont l'avis était, lors du rapport de la question, placé sous les yeux du Souverain.

Sans que le gouvernemant finlandaises en fût averti, le Conseil des ministres russe a obtenu le 2 juin (20 mai) 1908 la sanction de règlements nouveaux, d'après lesquels toutes les affaires finlandaises doivent être examinées par ce Conseil avant d'être présentées au Souverain.

Dès que cette mesure fut connue en Finlande, on y vit une violation des lois constitutionelles du Grand-Duché. Le Sénat de Finlande envoya immédiatement, le 6 juin 1908, un mémoire au Souverain, lui demandant de rappeler les nouveaux réglements. La Diète de Finlande, qui se réunit en automne, vota en octobre une pétition à Sa Majesté dans le

même sens. Enfin le Sénat adressa de nouveau au Souverain le 22 décembre 1908 par un mémoire détaillé, où il mettait en lumière tant le caractère illégal des mesures prises que les conséquences funestes résultant de leur application.

Le Conseil des ministres russes défendit avec ténacité les positions qu'il avait conquises. Passant par dessus la tête du Ministre-secrétaire d'Etat, le Conseil demanda à l'Empereur de rejeter les mémoires du Sénat et de la Diète. Se conformant à l'avis du Conseil, le Souverain repoussa requêtes et pétition.

Le conflit n'a pu naturellement être résolu par cette décision. Il dure encore. La majorité des memebres du Sénnt finlandais ont démissionné.

Comme des juristes français pourront trouver intéressant de se mettre au courant du conflit, on donne ici la tratraduction:

1) des règlements élaborés par le Conseil des ministres russe du 2 juin (20 mai) 1908;

2) le mémoire du Sénat de Finlande en date du 22 décembre 1908, qui élucide entièrement la question du point de vue finlandais.

Règlements proposés par le Conseil des ministres russe et sanctionnés par l'Empereur le 20 mai (2 Juni) 1908, concernant la procédure à suivre pour le traitement des affaires finlandaises qui touchent les intérêts de l'Empire de Russie.

Conformément à la mission du Conseil des ministres d'assurer l'unité d'action dans toutes les parties de l'administration publique, et en vertu des articles 10 et 11 des lois fondamentales de l'Empire, le Conseil des ministres a arrêté ce qui suit:

1) Le Conseil des ministres a qualité pour examiner quelles sont, parmi les affaires survenues dans le Grand-Duché de Finlande, celles qui touchent en outre les intérêts de l'Empire de Russie, et appellent par suite un examen détaillé de la part des Ministères et des Directions générales.

2) Conformément à ce principe, le Gouverneur-Général de Finlande, en même temps qu'il envoie au Ministre-secrétaire d'Etat de Finlande les affaires qui doivent être rapportées au Souverain, doit en envoyer un second exemplaire au Président du Conseil des ministres, accompagné de son avis et des pièces concernant l'affaire, pour que tous ces documents soient examinés par le Conseil.

3) Dans la catégorie des affaires visées par le § 2 rentrent: a) les projets de lois pour le Grand-Duché de Finlande, que ceux-ci doivent être soumis à la Diète ou être promulgués par voie administrative; b) les projets de propositions Impériales de lois destinées à être soumises à la Diète; c) les pétitions et rapports de la Diète au Souverain, et d) les rapports du Sénat Impérial de Finlande concernant: 1. les affaires administratives d'importance générale, 2. les demandes d'autorisation Impériale pour la préparation de projets de lois et de propositions à la Diète, et 3. les pétitions et rapports de la Diète.

4) Le Conseil des ministres recevra en outre pour examen préliminaire les rédactions de rapports au Souverain qui auront été dressées de leur propre initiative par le Gouverneur-général de Finlande ou le Ministre-secrétaire d'Etat, et qui concernent des questions visées au § 3.

5) Après avoir reçu les projets précités (§§ 3 et 4) le Président du Conseil des Ministres, dès qu'il se peut, communique au Gouverneur-général de Finlande, respectivement au Ministre-secrétaire d'Etat l'avis du Conseil des ministres sur l'affaire en cours. Aucune affaire ne peut être rapportée à *Sa Majesté l'Empereur* sans cet avis.

6) Si le Conseil des ministres n'estime pas pouvoir se ranger à l'opinion des autorités compétentes du Grand-Duché sur le traitement ou la solution d'une affaire, ou bien si le Ministre-secrétaire d'Etat n'embrasse pas l'avis du Conseil des ministres, le Gouverneur-général de Finlande et le Ministre-secrétaire d'Etat ne pourront rapporter l'affaire devant le Sou-

verain qu'avec le Président du Conseil des ministres ou le Ministre compétent de l'Empire de Russie.

7) Le Gouverneur-général de Finlande et le Ministre-secrétaire d'Etat doivent sans retard informer le Président du Conseil des ministres des ordres Impériaux reçus à l'occasion de leurs rapports (§§ 3 et 4), et lui envoyer des listes des ordonances et propositions sanctionnées par l'Empereur et les exposés eux-mêmes rédigés en vue du rapport.

Sa Majesté l'Empereur a le 20 mai 1908 daigné sanctionner cette décision.

Très humble mémoire du Sénat de Finlande, adressé à l'Empereur et Grand-Duc le 22 décembre 1908.

Très puissant, très gracieux Empereur et Grand-Duc!

Dans son très humble mémoire en date du 6 (19) juin 1908, le Sénat de Finlande de V. M. I. a présenté à V. M. l'expression des soucis provoqués au sein du Sénat par les dispositions, proposées par le Conseil des ministres de l'Empire de Russie et sanctionnées le 20 mai (2 juin) de cette année par V. M. I., concernant le traitement des affaires finlandaises qui touchent aux intérêts de la Russie. Le Sénat demandait dans ce mémoire que la question, après avoir été préparée comme la matière le demande, fût soumise à un nouvel examen de V. M.

Plus tard la Diète, exprimant sur ces dispositions les mêmes vues que le Sénat, a, dans une très humble pétition en date du 30 octobre dernier, demandé à V. M. I. »que la Finlande conservât le droit qui lui est assuré par ses lois fondamentales au point de vue de la préparation et de la présentation au souverain des affaires concernant la législation et l'admini-

stration, et que les corrections nécessaires fussent apportées à la procédure pour le traitement des affaires finlandaises». De cette pétition il ressort que l'opinion exposée par le Sénat dans le mémoire précité est partagée par tout le peuple finlandais, qui les a présentées à V. M. I. par l'organe de ses représentants légaux.

Ces exposés n'ont pas encore été rapportés à V. M. I. D'autre part l'expérience acquise depuis que l'arrêté a été publié a montré nettement les conséquences funestes auxquelles conduit, dans la pratique, la procédure ainsi créée pour le traitement des affaires finlandaises. Le Sénat a donc cru devoir s'adresser de nouveau à V. M. I. à propos de cette question vitale pour tout le peuple finlandais, et d'indiquer en même temps d'une manière plus complète de quelle manière les différents intérêts qui doivent être pris en considération pourraient, selon l'avis du Sénat, recevoir leur satisfaction réciproque.

La décision impériale a évidemment pour objet de créer, pour le traitement des affaires finlandaises d'importance générale, une procédure qui puisse donner l'assurance que les intérêts de l'Empire de Russie seront pris en considération dans les questions qui touchent à ces intérêts. Le Sénat croit se rendre pleinement compte du besoin que peut éprouver V. M. I. de se procurer un examen approfondi des intérêts de l'Empire de Russie, avant de prendre des décisions définitives sur les affaires de ce genre. Et, si les stipulations de l'ordonnance du 1 août 1891, concernant la procédure à suivre pour demander aux ministres russes leur avis sur les affaires finlandaises, se révè-

lent insuffisantes à cet égard, elles peuvent naturellement être modifiées ou développées. Mais le Sénat tient à déclarer en même temps que la modification de ces stipulations peut et doit se faire de telle manière que la constitution finlandaise n'en souffre aucune atteinte, et que le bien-être du pays ne courre aucun risque. Le Sénat demande la permission d'expliquer dans les pages suivantes ce qu'implique cette conception, et d'indiquer ensuite quelques mesures qui, en vue d'une solution de cette question, méritent d'être prises en considération.

L'Empereur Alexandre I, en même temps qu'il réunit pour toujours à la Russie le Grand-Duché de Finlande, confirma solennellement à la Diète de Borgå les lois fondamentales que ce pays avait eues auparavant en commun avec la Suède, en déclarant qu'elles formeraient désormais les lois fondamentales du Grand-Duché. Par cet acte, la Finlande a reçu une constitution propre, qui ne peut être modifiée que selon la procédure indiquée par la constitution elle-même.

L'Empereur, lors de la clôture de cette même Diète, a déclaré que le peuple finlandais était »désormais placé au rang des nations». De même après la conclusion du traité de paix de Fredrikshamn, l'Empereur, de la manière la plus nette, a répété cette confirmation et expliqué le but qu'il s'était proposé. C'est ainsi qu'il a dit dans un manifeste du 15 (27) mars 1810: »Du moment que la Providence Nous a remis le sort de la Finlande, Nous résolûmes

de gouverner ce pays comme une nation libre et jouissant des droits que sa constitution lui garantit» et que les mesures prises par l'Empereur à l'égard de la Finlande »sont des preuves qui doivent assurer à la nation finnoise les droits de son existence politique». Dans un rescrit au gouverneur-général daté du 14 (26) septembre de la même année, l'Empereur déclarait que Ses intentions, en ordonnant les affaires finlandaises, avaient été de donner au peuple finlandais une existence politique; »c'est pourquoi non seulement ses lois civiles, mais encore ses lois politiques ont été maintenues». Et enfin l'Empereur, rentré victorieux de la guerre des nations contre Napoléon, expliqua en détail, dans le manifeste du 9 (21) février 1816, l'acte de 1809, et fit entre autres les déclarations suivantes: »Nous espérons avoir suffisamment confirmé à perpétuité la Garantie qu'ils (les sujets) ont reçue de Nous quant au maintien inviolable de leur Constitution particulière sous Notre sceptre et celui de Nos successeurs».

De génération en génération, les habitants de la Finlande ont placé leur confiance dans l'assurance que l'Empereur Alexandre I avait ainsi donnée en Son nom et au nom de Ses Successeurs, et c'est avec de profonds sentiments de respect et de reconnaissance que le peuple finlandais a accueilli les garanties ultérieures du maintien intact de ses lois fondamentales qui ont été adressées après Lui par chacun des Souverains de l'Empire lors de son avènement au trône.

La constitution que possède ainsi la Finlande implique, entre autres principes, celui que le Souverain doit gouverner le pays conformément aux lois

fondamentales, et que la Finlande, bien qu'elle fasse partie intégrante de l'empire russe, a sa législation et son administration propres, distinctes de celles de l'Empire de Russie. Ces lois fondamentales excluent toute législation ainsi que toute juridiction et administration autres que celles basées sur la constitution; elles renferment en outre le principe que le Souverain ne gouverne le pays qu'avec le concours d'autorités finlandaises exerçant leurs fonctions d'après les lois du pays. Il n'y a aucune incompatibilité entre ces principes et le fait que la législation finlandaise ne peut contenir de stipulations concernant la succession au trône et les questions connexes résultant de ce que l'Empereur de Russie est aussi Souverain de la Finlande, ni le fait que les affaires étrangères, la Finlande n'ayant pas de situation distincte vis-à-vis des puissances étrangères, sont traitées par les autorités compétentes de l'Empire de Russie.

Le principe que le Souverain ne gouverne la Finlande qu'avec le concours d'autorités finlandaises peut être regardé à bon droit comme une des pierres angulaires de la constitution confirmée à la Finlande. Il ressort, entre autres textes, des dispositions de la Forme de Gouvernement du 21 août 1772 et de l'Acte d'Union et de Sûreté des 21 février et 3 août 1789, d'après lesquels seuls des Suédois de naissance pouvaient revêtir des charges et fonctions dans le royaume de Suède. Ces stipulations, à l'époque où la Finlande était unie à la Suède, impliquaient que seuls des citoyens de l'état auquel s'appliquaient alors ces lois fondamentales, donc des Suédois et des Finlandais, pouvaient occuper des charges et emplois dans le

royaume: de même, depuis que ces lois ont été confirmées à la Finlande, elles impliquent que seuls des citoyens du pays où s'appliquent actuellement ces lois peuvent être employés au service du pays. Et, si on a estimé qu'il pouvait y avoir lieu de faire quelques exceptions à ce principe, celles-ci, par leur caractère même, ne prouvent rien contre le principe qui au contraire a toujours été reconnu comme tel. Des mêmes stipulations il résulte en outre que les fonctionnaires avec le concours desquels le Souverain gouverne le pays doivent être soumis aux lois du pays; ils sont nommés, exercent leurs fonctions et sont relevés de leurs emplois en conformité avec ces lois.

C'est sur la base de cette constitution, et en conformité avec les principes ci-dessus que furent organisés ensuite, la Finlande ayant perdu par suite de la séparation d'avec la Suède les organes centraux prévus par les lois, non seulement un organe de gouvernement spécial pour la Finlande, nommé Conseil de Régence, et plus tard Sénat Impérial de Finlande, mais encore peu à peu un certain nombre de directions, ressortissant du Sénat, et placées à la tête de certaines branches d'administration, et aussi une institution spéciale finlandaise à Saint-Pétersbourg pour la présentation des affaires finlandaises dont la décision appartient au Souverain lui-même.

Le caractère de cet organe spécial de Gouvernement, »Conseil de Régence», comme il est aussi appelé souvent dans les ordonnances, ressort des déclarations suivantes faites dans le règlement pour le Conseil de Régence du 6 (18) août 1810, signé par l'Empereur Alexandre I lui-même: »Il importoit au

bien-être de l'Etat que les administrations provinciales eussent un point central, un tribunal suprême qui pût les diriger, maintenir l'unité de principes, assurer la force et l'action de la loi — —», et encore du manifeste précité de 9 (21) février 1816, où l'Empereur déclare que l'organe spécial de gouvernement institué par lui après délibération avec les Etats du pays, et composé de Finlandais, assure l'administration civile et rend la justice en dernier ressort »sans dépendre d'aucun autre pouvoir que de celui des Lois et de Notre volonté de Souverain conforme à ces lois» et que, pour marquer encore mieux les desseins qu' Il a eus en instituant cet organe et ses »relations immédiates avec Notre personne», Il a jugé bon de lui donner le même nom que le premier organe de gouvernement de l'Empire de Russie.

Quant à l'institution créée à St. Pétersbourg, le »Comité des affaires finlandaises», il est dit, dans l'instruction du 25 octobre (6 novembre) 1811, que ce Comité a été institué parce que le Souverain désirait que »les affaires relatives à l'administration générale de la Finlande qui sont soumises à Notre décision fussent examinées, préparées et réglées en conformité avec les lois de ce pays, confirmées par Nous». C'est pourquoi cette instruction stipula que les membres du Comité, et parmi eux le Secrétaire d'Etat, chargé, après que les affaires avaient été préparées au sein du Comité, de les rapporter au Souverain, devaient être Finlandais. Cette instruction subit, il est vrai, des modifications importantes par le Manifeste du 17 mars 1826 promulgué par l'Empereur Nicolas I; le Comité fut dissous, et le Secrétariat d'Etat maintenu.

Mais ces changements se produisirent sans atteintes aux lois fondamentales; au contraire, le Souverain déclara formellement qu'il avait voulu les respecter. Il est dit en effet dans le manifeste que l'Empereur »a voulu organiser pour la Finlande, d'une manière conforme aux lois fondamentales et organiques du pays, confirmées par Nous, la procédure selon laquelle devront être rapportées devant Nous les affaires qui dépendent de la décision du Pouvoir Suprême».

La situation juridique qui, en vertu de sa constitution, revient à la Finlande dans son union avec la Russie, n'a pas non plus été modifiee par les changements récemment introduits dans la constitution politique de la Russie. Les lois qui concernent la participation de la Douma d'Empire à la législation de l'Empire de Russie et à la fixation du budget n'ont pu ni restreindre au profit de la Douma le droit constitutionnel du Souverain de légiférer en Finlande dans certains domaines sans le concours de la représentation nationale et de décider en matière budgétaire, ni diminuer le droit constitutionnel de la Diète finlandaise dans les questions de législation et de finances publiques. De même les nouvelles dispositions concernant la compétence et les devoirs des ministres russes n'ont pu modifier le principe de la constitution finlandaise, que le Souverain ne gouverne le pays qu'avec le concours d'autorités finlandaises. Car cette constitution ne peut être modifiée que selon la procédure prescrite par les lois fondamentales finlandaises.

On a toujours reconnu en Finlande que ce pays a envers la Russie des devoirs, que ces devoirs peuvent nécessiter des mesures législatives ou administratives

dans le Grand-Duché; et, quand ces mesures ont été prises en vue des besoins propres de la Finlande, on a toujours estimé qu'on devait tenir compte des intérêts de l'Empire de Russie. Depuis la réunion de la Finande à l'Empire de Russie, on a donc toujours procédé de telle sorte que, dans les affaires finlandaises que l'on estimait concerner aussi l'Empire, on prenait l'avis des autorités russes compétentes avant que l'affaire fût présentée au Souverain. Et, comme le Gouverneur-général doit donner son avis sur chacune des affaires dont la décision est réservée au Souverain, il a eu l'occasion de déclarer si l'affaire touchait aux intérêts de l'Empire de Russie. Plus tard il a été stipulé dans l'ordonnance impériale du 1 août 1891 que le Ministre-secrétaire d'Etat de Finlande doit, avant de rapporter au Souverain les projets de lois ou de propositions à la Diète, demander l'avis des ministres de l'Empire de Russie, dans les cas où l'affaire touche les intérêts de l'Empire de Russie et leur sphère respective d'activité, et présenter aussi ces avis lors de son rapport. Ce décret n'est pas contraire au principe que le pays doit être gouverné par des autorités finlandaises. Il n'y a pas en effet restriction à ce principe si le Souverain, traitant d'affaires finlandaises, selon les lois finlandaises et avec le concours d'autorités finlandaises, décide, après avoir examiné dans quels les cas les intérêts de l'Empire de Russie sont en jeu, de donner aux ministres de Russie l'occasion de veiller aux intérêts de l'Empire avant que Lui-même, en qualité de Souverain de Finlande, prenne une décision définitive. Il en est de même lorsque l'Empereur et Grand-Duc, comme il arriva

par l'ordonnance de 1891, charge le Ministre-secrétaire d'Etat de Finlande de demander le cas échéant l'avis d'un ministre russe, sans se·faire donner pour chaque cas l'autorisation Souveraine.

Mais tout autre est la situation créée par la décision Impériale du 20 mai (2 juin) 1908.

En vertu de cette décision, tous les projets de propositions à la Diète, tous les projets de loi, toutes les pétitions de la Diète, tous les rapports concernant les affaires administratives d'importance générale ou demandant l'autorisation Souveraine de préparer des projets de loi et de propositions doivent être envoyés au Conseil des Ministres de l'Empire de Russie, chargé d'examiner quelles sont celles de ces affaires qui concernent aussi les intérêts de l'Empire de Russie, de procéder à l'examen de ces affaires et de donner à ce sujet son avis. Ces stipulations ont de tout autres conséquences que la pratique antérieurement suivie. Au lieu du principe que le Souverain gouverne la Finlande avec le concours d'autorités finlandaises, ces dispositions ont établi la règle que le Souverain gouverne la Finlande en partie avec le concours du Conseil des ministres russes. Même si l'on a entendu décider que l'avis du Conseil des ministres devrait se borner à l'indication de ce que peuvent demander les intérêts russes, ce qui a été dit plus haut subsiste, car, en déclarant que le Conseil des ministres est chargé de voir quelles affaires finlandaises touchent en même temps les intérêts de l'Empire de Russie et »appellent par suite un examen détaillé» des autorités russes, on a donné en fait au Conseil

BIBLIOTHÈQUE

des ministres une fonction dans le gouvernement de Finlande.

En réalité on a introduit un principe nouveau, incompatible avec le précédent; pour s'en rendre clairement compte, il suffit de songer que, si les dispositions en question n'étaient pas contraires au droit de la Finlande, on pourrait tout aussi bien statuer que n'importe laquelle des affaires finlandaises devra être transmise au Conseil des ministres. Par là on a ouvert la voie à une pratique où les autorités finlandaises ne garderaient plus guère que les formalités relatives à l'enregistrement et à l'expédition des décisions du Souverain. Le principe que le Souverain gouverne avec le concours d'autorités finlandaises peut ainsi, pour les questions finlandaises dont la décision revient au Pouvoir suprême, être réduit à une importance insignifiante, en contradition avec la lettre et l'esprit de la loi. Une autre conséquence qui en découle est que la position du Sénat deviendrait tout autre que celle fixée par les ordonnances de 1809 et 1810. Les relations directes avec la personne du Souverain, et l'indépendance à l'égard de tout autre pouvoir que celui des lois et celui que le Souverain exerce en vertu de ces lois, caractères par lesquels le manifeste de 1816 définit la situation du Sénat, cesseraient d'exister.

Toutes les mesures de législation et d'administration qui doivent être suivies par le peuple de Finlande ou les autorités finlandaises doivent être prises selon la procédure fixée par les lois fondamentales de pays; et, puisque les stipulations dont il est question sont destinées à être appliquées par les autorités fin-

landaises, il s'ensuit que, pour obtenir force de loi en Finlande, elles auraient dû être promulguées selon cette procédure. Comme elles impliquent, ainsi qu'il vient d'être démontré, une divergence importante d'avec la constitution de Finlande, elles auraient dû être édictées selon la procédure prescrite par la constitution pour la modification des lois foneamentales. Cependant il n'en a rien été. Ces règlements n'ont été ni préparés par le Sénat et présentés à la Diète, ni rapportés et promulgués dans les formes requises pour la législation en Finlande; mais ils ont été décrétés exclusivement comme mesure administrative russe.

L'importance réelle du changement apporté par la décision du 20 mai (2 juin) 1908 ne réside pas seulement dans le fait que les dispositions en sont contraires aux lois fondamentales de Finlande par leur contenu et leur mode de promulgation. Elles entraîneront, si elles subsistent, des conséquences désastreuses pour ce pays.

Il est évident en effet que les autorités propres et les citoyens d'un pays peuvent seuls apprécier avec certitude ce qu'exige le droit et le bien-être de ce pays. Les fonctionaires d'un autre pays ne le peuvent pas, surtout si le système juridique et les autres conditions générales sont aussi différents qu'en Russie et en Finlande. En outre on peut admettre que les membres du conseil des ministres russe, surchargés d'affaires comme en a le gouver-

nement d'un grand pays, ne peuvent consacrer aux affaires finlandaises un examen approfondi, mais doivent en remettre la préparation à des fonctionnaires subordonnés. Il est par suite inévitable, et l'expérience l'a déjà confirmé, que dans les avis du Conseil des ministres soient proposées des mesures contraires au droit finlandais ou nuisibles au pays.

En outre les dispositions du 20 mai (2 juin) ont été appliquées, comme l'a montré l'expérience, bien au delà de leur objet propre. Des questions législatives qui ne touchent en rien les intérêts de l'Empire de Russie, mais sont des affaires purement finlandaises ont été l'objet d'un examen approfondi au sein du Conseil des ministres. On citera comme exemples: les projets de loi sur le fermage des terres à la campagne, sur la construction et l'entretien des chemins, sur les bureaux de placement, sur la chasse à l'élan, sur la fabrication et le commerce de la margarine etc, tous destinés à être présentés comme propositions à la Diète, et qui ne sont en rien connexes aux intérêts de l'Empire [1]). La conséquence de cet examen,

---

[1]) Le Conseil des ministres a estimé, il est vrai, que la loi sur le fermage des terres à la campagne appelait une disposition complémentaire portant que les droits stipulés dans le projet s'étendent »à tous les sujets de l'empire russe sans distinction, qu'ils aient ou non la qualité de citoyens finlandais, ainsi qu'aux étrangers». Cette stipulation était cependant inutile, d'abord parce que, dans le droit finlandais comme dans la plupart des autres, l'application des règles du droit civil, sauf celles qui touchent à la condition purement personnelle, sont indépendantes de la nationalité à moins de stipulation contraire, et aussi parce que plusieurs dispositions du projet de loi montraient avec évidence que la nationalité n'entraînait aucune différence dans les droits.

inutile pour le bien de l'Empire, a été que plusieurs des projets préparés par le Sénat n'ont pu être transmis à la Diète que tard, ou même ne l'ont pas été du tout. Parmi ces derniers mérite d'être cité le projet d'enseignement primaire obligatoire, parce que la mise à exécution rapide de cette réforme est rendue nécessaire par les conditions sociales du pays, et avant tout par l'introduction du suffrage politique universel et égal, dont le bon usage suppose une culture intellectuelle et morale dans toutes les classes de la société. Les propositions gouvernementales n'arrivant pas, une partie de ces projets de loi ont été soulevés par voie de motions dans la Diète; il en est résulté que l'initiative et l'influence du gouvernement, dans des questions législatives importantes, ont perdu beaucoup de leur importance. Le Sénat se voit obligé de signaler respectueusement, comme un fait particulièrement pénible, que, bien qu'un nombre assez considérable des projets de loi élaborés par le Sénat et envoyés à V. M. I. soient destinés à être soumis à la Diète comme propositions impériales, le Sénat, par suite du renvoi de ces projets au Conseil des ministres, est placé devant la perspective de n'avoir aucune proposition à présenter à la Diète qui va bientôt se réunir. Les faits que l'on vient de citer doivent montrer clairement quels inconvénients et quels troubles la procédure nouvellement introduite a déjà apportés et ne peut manquer d'apporter par la suite dans la marche normale de la législation intérieure et la satisfaction des besoins de réformes sociales.

Parmi les questions qui, selon la décision impériale doivent être renvoyées au Conseil des ministres

avant d'être rapportées à V. M. I. figurent aussi nommément les affaires administratives d'importance générale. Ici encore, on ne peut avoir eu en vue que les mesures administratives qui, par leur nature, touchent aux intérêts russes et appellent par suite l'attention du gouvernement russe. Mais ces dispositions ont été singulièrement étendues dans la pratique, comme le montre la multiplicité des questions de nature purement pratique ou se rapportant au domaine de la civilisation intellectuelle qui ont été transmises à l'examen du Conseil des ministres. C'est le cas p. ex. pour l'organisation de cours de laiterie et de soins du bétail, la création de nouveaux hôpitaux et la réorganisation d'hôpitaux antérieurs, les dispositions concernant le personnel enseignant de l'Université Impériale Alexandre, le projet de mesures destinées à régler le traitement du clergé évangélique-luthérien et à modifier l'administration des menses ecclésiastiques etc. Les questions de cette nature ne touchent en rien les intérêts de l'Empire de Russie, et ne peuvent pas même être considérées comme étant d'une importance générale; et le Sénat ne peut s'expliquer pour quels motifs et pour quel profit on regarde ces questions comme devant être remises à l'examen du Conseil des ministres. Le Sénat de Finlande de V. M. I. ne peut pas voir avec indifférence ni cacher par son silence le fait que ses projets adressés à V. M. sur ces questions intérieures, basés sur un examen consciencieux et compétent, sont soumis à un examen officiel consécutif de la part d'une autorité russe avant d'être soumis à V. M. I.

Ainsi que le Sénat l'a appris, l'avis du Conseil des ministres devra être pris aussi au sujet de toutes les dépenses engagées sur le fonds d'état et envoyées par le Sénat à la décision de V. M. I., bien que la décision du 20 mai (2 juin) 1908 n'autorise même pas cette pratique. Il s'ensuit que le Conseil des ministres devrait s'occuper non seulement de tous les crédits d'assez grande importance pour les constructions nouvelles et les autres entreprises économiques, améliorations de traitements etc, qui font l'objet de demandes spéciales à V, M, I., mais encore d'un grand nombre de petits crédits réunis dans le projet de budget supplémentaire, et que le Sénat estime nécessaire de faire entrer dans le dudget ordinaire de l'année suivante. Il en résultera des retards et par suite des difficultés. C'est ce qui ressort déjà du fait que le projet de budget supplémentaire de la présente année, dressé au mois de mai et envoyé en juillet à V. M. I., ne Lui a été présenté qu'il y a quelque temps. Pour la majeure partie des crédits figurant dans le projet, V, M. I., embrassant l'avis du Conseil des ministres, n'a pas pris de décision définitive, mais laissé au Sénat la liberté de les introduire dans le budget ordinaire. Le Sénat a par suite des raisons de croire que le Conseil des ministres aurait le dessein d'étendre son examen au budget ordinaire; et on peut donc prévoir que, lorsque le budget aura été dressé et envoyé à V, M. I., il se passera encore des mois avant qu'il ait été définivement sanctionné par V. M. I. En outre l'élaboration définitive et l'envoi du budget ne sont pas possibles avant que les crédits votés par la Diéte sur les subsides aient reçu la sanction de V.

M. I. Outre que cette immixtion du Conseil des ministres dans l'économie publique du pays est incompatible avec le droit que possède la Finlande d'avoir une administration autonome, on doit encore la regarder comme pleine de dangers par suite du trouble et des inconvénients qu'elle entraîne pour les autorités administnatives finlandaises, qui, pendant une grande partie de l'année, doivent fonctionner sans avoir de budget ratifié.

L'expérience ainsi acquise de l'application et des conséquences des stipulations sanctionnées le 20 mai (2 juin) fait donc prévoir pour l'avenir des complications et des difficultés incessantes. Ceci ne peut manguer de provoquer du mécontentement et de l'amertume dans la population, qui voit les aftaires retardées sans profit au Conseil des ministres et des besoins pressants laissés sans considération.

Enfin il ne faut pas oublier que si, dans la vie de l'état, les lois fondamentales ne sont pas observées, le mépris de la loi et du droit germeront dans les esprits. Des groupes nombreux de la population diront qu'ils n'ont pas besoin non plus de respecter la loi, et se regarderont par suite comme autorisés à faire valoir leurs réclamations comme ils le pourront. Les notions morales seront ainsi obscurcies et relâchées, et les instincts criminels trouveront un terrain propice. Les éléments conservateurs seront alors plus ou moins impuissants, car les circontances les auront mis hors d'état de faire sentir leur influence sur la marche des affaires publiques. Et il y a lieu de craindre en outre que le gouvernement, n'apparaissant plus aux yeux du peuple comme représentant d'une

puissance et d'une autorité entièrement légales, ne perde l'autorité qui est nécessaire pour permettre à la Finlande de travailler en paix à son développement intérieur après le trouble des années 1899 à 1905, que V. M. I. a voulu corriger par le manifeste du 22 octobre (4 novembre) 1905; car cette oeuvre de réorganisation exige avant tout le maintien inviolable de l'ordre légal.

Comme conclusion de tous les arguments présentés plus haut, tant au point de vue juridique qu'à celui des conséquences pratiques, contre la nouvelle procédure de traitement des affaires finlandaises soumises à la décision propre du Souverain, le Sénat se voit obligé de déclarer très respectueusement que, s'il n'est pas apporté de changement à cette procédure, il deviendra sans aucun doute impossible au Sénat de Finlande d'accomplir sa tâche à la satisfaction de V. M. I. et pour le bien du pays.

Très puissant, très gracieux Empereur et Grand-Duc,

Le Sénat, auquel est confiée la tâche pleine de responsabilités de diriger le gouvernement du pays et d'administrer la justice en dernier ressort, a estimé de son devoir d'indiquer ouvertement et sans réserves à V. M. I. la nature des dispositions sanctionnées par la décision Impériale du 20 mai (2 juin) 1908, et les conséquences funestes auxquelles elles ont abouti, et auxquelles on doit craindre qu'elles n'aboutissent. Le Sénat a cru avoir d'autant plus de motifs de le faire qu'il est convaincu que ces conséquences sont très éloignées des intentions de V. M. I. Et c'est ce qui confirme le Sénat dans l'espoir que V. M. I.

daignera consentir à ce que ces propositions soient remplacées, selon la procédure législative requise, par des règlements nouveaux qui répondent au but visé sans empiéter sur le droit de la Finlande.

L'objet poursuivi dans l'examen, par le Conseil des ministres, de mémoires et de projets concernant les affaires finlandaises, devrait être seulement de chercher à éviter que les affaires finlandaises connexes aux intérêts de l'Empire ne fussent rapportées à V. M. I. sans que le Conseil ou le ministre russe compétent eût exprimé son avis sur le projet du point de vue de ces intérêts. C'est le but cherché par la modification ainsi apportée à l'ordonnance Impériale du 1 août 1891. Mais la condition nécessaire pour une solution satisfaisante de cette affaire est que l'on maintienne la limite d'application qui vient d'être indiquée. Le peuple finlandais, par sa nationalité et sa religion, diffère du peuple russe et a subi une autre évolution historique, et les mesures législatives et administratives qui doivent être suivies par les habitants et les autorités de la Finlande doivent par suite être prises en tenant compte des besoins particuliers du pays, et conformément à la procédure fixée par la constitution finlandaise. Si on tient compte de ce fait, on regardera comme illogique, tant au point de vue juridique que dans la pratique, que l'on communique au Conseil des ministres, afin qu'il donne son avis, d'autres questions de législation et d'administration finlandaises que celles qui en réalité sont connexes aux intérêts de l'Empire.

La décision Impériale du 20 mai (2 juin) 1908 est inspirée par l'idée que les stipulations de l'ordon-

nance du 1 août 1891 ne donnent plus l'assurance que les intérêts de l'Empire sont pris en considération suffisante. Le Sénat croit donc devoir indiquer quelques solutions qui, à son avis, augmenteraient les garanties dans ce sens.

Une mesure très simple et, semble-t-il, effective, serait de décider que le Gouverneur-général, qui jusqu'ici a toujours eu, en fait, l'occasion de déclarer si telle ou telle affaire touche les intérêts de la Russie, serait chargé d'examiner et de décider s'il y a lieu, pour ce motif, de prendre l'avis d'un ministre russe. Si on estimait que cette mesure ne suffit pas, on pourrait confier à un comité institué au Secrétariat d'Etat, composé de Russes et de Finlandais en nombre égal, le soin d'examiner si les affaires qui doivent être rapportées au Souverain sont connexes aux intérêts de la Russie; le comité trancherait définitivement la question ou donnerait à ce sujet son avis à V. M. I. Peut-être même, pour certaines catégories de questions qui, par leur nature, touchent en règle générale les intérêts de la Russie, on pourrait stipuler par une mesure législative générale que l'avis des autorités compétentes de l'Empire sera toujours demandé dans ces questions. On peut d'ailleurs songer encore à d'autres moyens.

Le Sénat n'a pas estimé qu'il dût présenter de projet définitif pour le règlement de la question; mais il se permet d'exprimer très respectueusement l'opinion que la meilleure manière de donner à cette affaire une solution satisfaisante serait d'instituer un échange de vues sérieux et complet entre Russes et Finlandais nourrissant réciproquement le désir de ré-

gler la question de telle manière que les intérêts de la Russie et de la Finlande soient assurés. Mais la condition nécessaire de cet accord est que le projet qui viendrait à sortir des délibérations soit mis en application conformément aux lois constitutionnelles de la Finlande.

Dans le ferme espoir que V. M. I. daignera prendre à coeur les soucis auxquels le Sénat a donné expression, et qui sont partagés par le peuple finlandais, le Sénat ose par suite demander très respectueusement

que V. M. I. daigne gracieusement décider que la question du traitement des affaires finlandaises qui sont connexes aux intérêts de l'Empire de Russie sera remise à un comité de Russes et de Finlandais chargé de la préparer,

et que la pratique actuellement suivie soit soumise aux rectifications nécessaires, sans attendre le règlement définitif de la question.

Le Sénat reste avec les sentiments de respectueuse obéissance etc.

Signatures des sénateurs.